Deutscher Bundestag **Drucksache 18/9709**

18. Wahlperiode 21.09.2016

Antrag

der Abgeordneten Susanna Karawanskij, Dr. Axel Troost, Klaus Ernst, Matthias W. Birkwald, Jutta Krellmann, Thomas Lutze, Thomas Nord, Richard Pitterle, Michael Schlecht, Dr. Petra Sitte und der Fraktion DIE LINKE.

Zulassungspflicht für Finanzprodukte schaffen – Finanz-TÜV einführen

Der Bundestag wolle beschließen:

I. Der Deutsche Bundestag stellt fest:

In den vergangenen Jahrzehnten überschwemmte eine stetig wachsende Menge unterschiedlichster Kapitalanlagen die Finanzmärkte. Dadurch wurden die Finanzmärkte immer komplexer, intransparenter und instabiler. Dies kulminierte 2007 in einer systemischen Krise des Weltfinanzsystems. Sie war nach der Asienkrise 1997, der Pleite des Hedgefonds LTCM 1998, der Argentinienkrise 2001/2002 und der Börsenkrise 2001 bereits die fünfte Finanzmarktkrise innerhalb von nur zehn Jahren.

Auslöser waren insbesondere komplexe Finanzinstrumente (u. a. Collateralized Debt Obligations, CDOs), mit denen Kreditrisiken aus dem US-Immobilienmarkt in unübersichtliche Teile zerlegt wurden. CDOs stehen seitdem exemplarisch für den Exzess auf den Finanzmärkten, bei dem mit hohem Aufwand Finanzinstrumente konstruiert werden, die sich unter turbulenten Marktbedingungen als weitgehend unverständlich, komplett unberechenbar und unbeherrschbar herausstellen. Ähnlich unrühmlich haben sich z. B. Kreditausfallversicherungen (Credit Default Swaps, CDS) oder Zertifikate präsentiert. Viele Zertifikate – auch die der zusammengebrochenen Bank Lehman Brothers – sind durch fragwürdige Beratungen von Banken und Anlageberatern in die Hände von Kleinanlegerinnen und Kleinanlegern gelangt und haben große Verluste beschert. Ähnlich ist es vielen Verbraucherinnen und Verbrauchern mit den Genussscheinen des Windparkbetreibers Prokon gegangen.

Ein Aussortieren von besonders riskanten, intransparenten oder für den jeweiligen Anleger grundsätzlich ungeeigneten Finanzinstrumenten (u. a. als „Schrottpapiere“ und „toxische Papiere“ bezeichnet) und damit ein Ausdünnen der Finanzmärkte ist nicht nur aus Gründen des Anlegerschutzes notwendig, sondern auch, um die Finanzmarktstabilität zu erhöhen und die Bereicherung von Spekulanten und Finanzalchemisten zulasten von Gesellschaft und Realwirtschaft zurückzudrängen.

Auf dem Höhepunkt der Finanzkrise im Jahr 2008 hatten die führenden Industrie- und Schwellenländer, die G20, versprochen, dass kein Finanzplatz, kein Finanzprodukt und kein Finanzakteur unreguliert bleiben soll. Doch umgesetzt wurde dies nicht. Immer noch ist es in Deutschland gängige Praxis, dass grundsätzlich jedes Finanzinstrument erlaubt ist und auf dem Markt gehandelt werden darf, das nicht ausdrücklich verboten wurde und die formalen Kriterien der Prospektpflicht erfüllt. Jede Regulierung

droht deswegen durch kreative Gestaltungen der Finanzbranche wieder unterlaufen zu werden. Dieses Hase-und-Igel-Spiel mit der Finanzbranche ist mit den bisher eingesetzten Mitteln nicht zu gewinnen.

Es ist deshalb eine Verfahrensumkehr erforderlich: Wer eine neuartige, noch nicht zugelassene Kapitalanlage bzw. ein Finanzinstrument in Umlauf bringen will, muss sich zukünftig einer obligatorischen Zulassungsprüfung („Finanz-TÜV“) unterwerfen.

Durch die Einführung eines Finanz-TÜV als präventive Regulierung sind die Finanzdienstleister zukünftig verpflichtet, die gesamtgesellschaftliche und volkswirtschaftliche Unbedenklichkeit ihrer Finanzinstrumente sowie den Grad der Verbraucherfreundlichkeit der Kapitalanlage beim Antrag auf Zulassung nachzuweisen. Die Beweislast, dass die Kapitalanlage die für die Zulassung notwendigen Kriterien erfüllt, liegt bei den Antragstellern. Dies ist bislang im Finanzsektor noch nicht gegeben, im Gegensatz zu Zulassungsprüfungen bei Arzneimitteln oder technischen Anlagen. Ungeachtet einer Zulassung durch den Finanz-TÜV bleibt der Antragsteller bzw. Emittent weiterhin im Sinne einer Gefährdungshaftung für sein Produkt verantwortlich (z. B. ähnlich der Haftung eines Architekten für die Statik eines von ihm entworfenen Hauses, auch wenn er sich dazu eines externen Statikers bedient hat) und ist gegebenenfalls schadensersatzpflichtig.

Da in der EU ein offener Binnenmarkt für Finanzdienstleistungen besteht und die Zuständigkeit für die Finanzmarktregulierung ebenfalls auf EU-Ebene liegt, kann ein wirksamer Finanz-TÜV nur EU-weit eingeführt werden. Längerfristig ist natürlich ein weltweiter Finanz-TÜV anzustreben.

II. Der Deutsche Bundestag fordert die Bundesregierung auf,

sich umgehend für eine EU-weite obligatorische Zulassungsprüfung für Kapitalanlagen und Finanzinstrumente aller Art („Finanz-TÜV“) einzusetzen. Dabei ist insbesondere zu berücksichtigen:

– Der Finanz-TÜV soll alleinig über die Zulassung und Nichtzulassung einer Kapitalanlage entscheiden und dabei die Zulassung entlang gesamtgesellschaftlicher/volkswirtschaftlicher sowie verbraucherschutzrelevanter Kriterien prüfen. Der Finanz-TÜV dient dem öffentlichen Interesse (Stabilität und Integrität des Finanzsystems, Anlegerschutz) und wird auf Artikel 114 des Vertrags über die Arbeitsweise der Europäischen Union gestützt.
– Ein geeigneter Ort für die Ansiedlung des Finanz-TÜV ist ein eigenständiger Funktionsbereich bei der Europäischen Behörde für Wertpapieraufsicht (ESMA), ergänzt durch eine enge Kooperation mit der Europäischen Bankenaufsichtsbehörde (EBA) und der Europäischen Aufsichtsbehörde für das Versicherungswesen und die betriebliche Altersversorgung (EIOPA).
– Das erfolgreiche Durchlaufen des Zulassungsverfahrens durch den Finanz-TÜV ist generelle Voraussetzung für den Handel mit Kapitalanlagen und Finanzinstrumenten aller Art in der EU.
– Der Emittent einer Kapitalanlage haftet für sein Produkt im Sinne einer Gefährdungshaftung.
– Die Zulassung durch den Finanz-TÜV begründet keinen Gewährleistungsanspruch von Anlegern gegenüber einer öffentlichen Institution. Eine Nichtzulassung muss mit öffentlichem Interesse, zum Beispiel der Stabilität des Finanzmarkts, gerechtfertigt und verhältnismäßig sein.
– Die Zulassung von Kapitalanlagen enthält eine Prüfung, für welche Zielgruppen (private Anleger/Kleinanleger oder professionelle/institutionelle Anleger) mit welcher Anlagestrategie die Kapitalanlage zugelassen wird.
– Nicht zulassungsfähige, aber schon im Umlauf befindliche Kapitalanlagen laufen

aus bis zur Fälligkeit. Nicht zulassungsfähige, aber schon im Umlauf befindliche Kapitalanlagen, die keine Fälligkeit haben, laufen bis maximal zehn Jahre nach Beginn des Finanz-TÜV aus.

– Der Finanz-TÜV wird über Gebühren für die Bearbeitung von Zulassungsanträgen finanziert, und zwar in Abhängigkeit von der Komplexität der beantragten Kapitalanlage und entsprechend dem Aufwand der Zulassungsprüfung.

Berlin, den 21. September 2016

Dr. Sahra Wagenknecht, Dr. Dietmar Bartsch und Fraktion

Begründung

Seit den 1970er-Jahren wurden die Finanzmärkte in fast allen Ländern weitgehend liberalisiert. Die internationale Finanzkrise seit 2007 hat eindrucksvoll bewiesen, dass dadurch ein Finanzsystem entstanden ist, dessen Instabilität und finanzielle Risiken für die Allgemeinheit und die Staatshaushalte inakzeptabel sind.

Die bisherigen – leider zu zaghaften – Ansätze, aus der Finanzkrise Konsequenzen zu ziehen und die Finanzmärkte wieder stärker zu regulieren, sind nicht nur inhaltlich, sondern auch methodisch unzureichend.

Denn die Geschichte der Finanzmärkte hat gezeigt, dass die meisten Finanzregulierungen durch die Energie und Phantasie einer riesigen Finanzindustrie stets umgangen und hintertrieben werden, indem neue und meist immer komplexer werdende Finanzinstrumente entwickelt und vertrieben werden. Mit den Mitteln demokratischer Gesetzgebung kann man diesen Ausweich- und Umgehungsstrategien der Finanzindustrie nur hilflos hinterherlaufen, denn Demokratie braucht Zeit.

Aus sehr ähnlichen Erwägungen hat der Gesetzgeber daher z. B. für die Entwicklung und den Vertrieb in den Bereichen Arzneimittel, für komplexe technische Anlagen und für Chemikalien das Marktzugangsprinzip verändert. Bevor neu entwickelte Arzneimittel und Chemikalien in Umlauf gebracht oder komplexe technische Anlagen in Betrieb genommen werden, sind sie Zulassungs- und Registrierungspflichten unterworfen. Ein Arzneimittelhersteller muss die Wirkungsfähigkeit eines neuen Medikaments ebenso nachweisen wie die Beherrschbarkeit und Verhältnismäßigkeit der unerwünschten Nebenwirkungen.

Der Finanz-TÜV soll diese Umkehr des Marktzuganges, wie wir sie von Medikamenten kennen, auf den Bereich der Finanzinstrumente übertragen. Statt – wie bisher – alles als erlaubt zu akzeptieren, was nicht ausdrücklich verboten ist, sollen in Zukunft nur noch solche Finanzinstrumente in Umlauf gebracht werden dürfen, die ausdrücklich durch den Finanz-TÜV zugelassen wurden.

Der Finanz-TÜV hingegen prüft daher alle Kapitalanlagen, bevor sie für den Handel zugelassen werden, bereits gehandelte Produkte werden sukzessiv überprüft und werden entweder vom Markt genommen oder erhalten eine Zulassung. Das führt dazu, dass extrem riskante und kaum noch durchschaubare Produkte nicht mehr gehandelt werden können, was zu mehr Finanzmarktstabilität und Verbraucherschutz führt. Das Konzept eines Finanz-TÜV sowie diesbezügliche Fragen u. a. zu Mindeststandards der Zulassungsprüfung oder Haftungsfragen wurden in einem Diskussionspapier der Fraktion DIE LINKE. ausführlich ausgearbeitet (www.linksfraktion.de/positionspapiere/eckpunkte-ausgestaltung-finanz-tuev/).

Mehr Finanzstabilität und besserer finanzieller Verbraucherschutz sind heute wichtiger denn je, denn das anhaltende Niedrigzinsumfeld sorgt dafür, dass sich private (und institutionelle) Anlegerinnen und Anleger vermehrt für Kapitalanlagen mit höheren Risiko interessieren (vgl. WirtschaftsWoche, „Zinsfalle mit heiklen Folgen“, 10.06.2016, S. 86), weil konservative Kapitalanlagen inzwischen kaum noch Renditen abwerfen. Es besteht daher erneut die Gefahr, dass zu hohe Risiken eingegangen werden und Anlegerinnen und Anleger zum Beispiel auf den Grauen Kapitalmarkt, dessen strikte Regulierung der Bundesregierung auch nicht mit dem Kleinanlegerschutzgesetz gelang, ausweichen. Ein Finanz-TÜV würde dafür sorgen, dass für Verbraucherinnen und Verbraucher schädliche und hochriskante Kapitalanlagen nur schwerlich in deren Hände gerieten.

Insgesamt wird durch einen Finanz-TÜV das Finanzmarktvolumen deutlich abnehmen. Neben einer Komplexitätsreduktion auf den Finanzmärkten sorgt ein Finanz-TÜV für eine weitgehende Beendigung von Regulierungsumgehung (Steuervermeidung etc.) sowie für die Eindämmung hochspekulativer und unseriöser Kapitalanlagen. In der Folge ist eine erhöhte Finanzmarktstabilität zu erwarten. Übersichtlichere Finanzmärkte mit ökonomisch sinnvollen und transparenten Finanzinstrumenten sind zudem wichtige Grundlage eines effektiven finanziellen Verbraucherschutzes.

Satz: Satzweiss.com Print, Web, Software GmbH, Mainzer Straße 116, 66121 Saarbrücken, www.satzweiss.com
Druck: Printsystem GmbH, Schafwäsche 1-3, 71296 Heimsheim, www.printsystem.de
Vertrieb: Bundesanzeiger Verlag GmbH, Postfach 10 05 34, 50445 Köln, Telefon (02 21) 97 66 83 40, Fax (02 21) 97 66 83 44, www.betrifft-gesetze.de
ISSN 0722-8333